

从政府供给到公共需求

——公共服务的导向问题研究

陈国权 张 岚

【摘要】政府作为公共服务的供给主体具有自身的偏好,许多政府提供的大量服务并非基于公共需求,这同服务型政府要求公共供给的需求导向原则相违背。公共需求导向的服务型政府需要建立一套合理的制度,让公众通过参与表达民意,并让民意进入政府公共决策的议程。

【关键词】服务型政府 公共服务 公共需求

自温家宝总理 2005 年 3 月在第十届全国人民代表大会第三次会议上所作的政府工作报告首次提出“服务型政府”以来,各级地方政府纷纷将建设服务型政府作为政府自身改革的目标。十七大报告中更是首次将建设服务型政府设定为行政管理体制改革的目标和价值取向。但由于对服务型政府这一概念的不同理解,各地在建设服务型政府的实践过程中出现了两种截然不同的导向:供给导向的政府和公共需求导向的政府。前者提供公共服务的逻辑起点是公共需求,政府提供公共服务是满足公众需求,是为了公共利益实现,而后者提供公共服务是从彰显自身政绩出发,脱离公众的实现需求集聚公共资源搞“政绩工程”、“形象工程”,这样的公共服务提供方式,我们称之为政府供给导向。毫无疑问只有前者才是真正服务型政府。

服务型政府的实质

众所周知,服务型政府的基本职能在于提供公共服务,但是提供公共服务的政府是否就是服务型政府?显然,答案是否定的。回顾中国古代历史,不难发现,即便是那些最专制的政府,为了巩固其统治,为了维护社会的长治久安,也会为老百姓提供大量公共服务,但总体来说,“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”,这样的政府在提供公共服务时往往出于“家天下”的统治要求,而非基于对民众公共需求的回应。从理论上来说,现代政府是公共利益的代表,政府职责是服务和增进公共利益。但现实中,政府自利性的存在仍是毋庸置疑的客观事实,而且这种自利性往往凌驾于公共利益之上。具体表现在提供公共服务的过程会从彰显自身政绩出发,而不是基于公共需求来提供公共服务,从而给社会提供的公共服务是政府供给导向的。公共选择理论学派对此做了精辟的分

析,认为个人参与政治活动同在经济活动中一样,也是以个人利益的最大化为目标,以成本—收益分析为依据。“当个人由市场中买者或卖者转为政治过程中的投票者、纳税人、受益者、政治家或官员时,他们的品性不会发生变化。”^①公共选择理论认为“政治人”与“经济人”一样,是利己的、理性的,依据个人偏好的,以最有利于自己的方式进行活动。政府官员追求的利益是多重的,职位升迁无疑是官员追逐的最重要目标之一。在我国现实政治生活中,上级组织的认同和授权仍然是我国干部晋升任用的主要方式,于是,各级领导为了让上级领导与组织满意会致力于彰显政绩,从而导致集中公共资源大办脱离群众普遍需求的“政绩工程”、“现象工程”、“面子工程”现象。政府在名义上为社会提供了许多公共物品,但往往与群众的实际需求相差甚远。

这种政府供给导向的公共服务提供方式往往导致了公共服务责任缺失、公共服务低水平供给等深层次的矛盾。政府公共服务责任是指政府能够积极地对社会民众的需求做出回应,并采取积极的措施,公正、有效率地实现公众的需求和利益。^②因而,服务型政府的责任就在于对辖区内民众的公共需求进行有效回应。近年来,随着政府汲取财政资源能力的不断加强,政府财政收入有了较大提高,支配这些公共资源的权力也在增大,但权力一旦没有了责任的束缚,就可能导致公共资源的严重浪费,各种劳民伤财的“政绩工程”、“形象工程”就是突出表现。尽管那些浩大的“政绩工程”也是社会不断发展和进步的要求,但在财政资源有限的硬约束下,公共服务的提供应该遵循一定梯次的结构需求,即先满足那些最迫切需要解决的涉及民生大计的公共需求,如民众广泛关注的医疗、住房、就业、教育等方面的公共服务。但现实中政府却是反其道而行之,在公共卫生、基础教育、社会保障等方面

的公共服务供给明显不足,而在办公大楼、市政建设等形象工程建设的投资上,却异常慷慨大方。

真正的服务型政府,应该是指在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公众意志组建起来的以为公众服务为宗旨并承担服务责任的政府。^③可见,公共需求导向是服务型政府的本质要求。在人类社会生活中,可以将各类物品分为私人物品与公共物品两大类,私人物品具有竞争性和排他性,通过市场机制提供私人物品被实践证明是一种有效的方式。另一类物品是公共物品,具有非竞争性和非排他性,这类物品由于难以避免产生大量的“免费搭车”现象,其成本与收益存在着巨大的不对称,因此公共物品由政府提供是一种有效的制度。在现代社会,政府应该出于公共利益而建构的组织,可以说,政府存在的主要理由就在于为公众提供有效的公共服务。公共服务的有效性取决于公共需求的满足程度,因此,政府在提供公共服务的过程中应充分重视公共需求,要根据公众的需求来提供公共服务。公共需求导向的服务型政府应具有如下特征:一是公众需要什么样的服务,政府应在其掌握的资源 and 具备的能力范围下提供相应的服务;二是公众需要什么样的服务方式,政府在提供服务过程中应采取公众乐意接受的服务方式;三是当公众的公共需求发生变化时,政府应积极回应公众新的服务需求确保公共需求的满足。

从政府供给导向到公共需求导向的转变

如何促使公共服务提供的政府供给导向向公共需求导向转变?公共参与无疑是重要的制度保障。公共需求得不到及时回应是导致社会矛盾积聚的重要原因,政府应该让公众更广泛地参与公共决策,才能更好地回应民众的诉求,向公共需求导向的服务型政府转变。公共参与是服务型政府公共需求导向施政理念的具体体现。服务型政府强调“民本位”,是对过去“官本位”的纠正。“民本位”要求公共权力的运行以公共利益的实现为起点和落脚点,一切以民众为中心,民众才是政府绩效的评判者,对官员的晋升任命拥有充分的话语权。公众参与是推动政府公共服务向公共需求导向转变的关键。由于受信息不充分和政府自身利益等因素影响,政府在提供公共服务时往往忽视民众的实际需求,以政府意志替代民众意志。只有通过公众参与,让公民的需求得到充分地表达,政府提供公共服务的逻辑起点才能回归正常。公众参与是提高公共服务供给水平、强化政府责任意识保障。服务型政府要根据权力责任相一致的原则,对自己的服务行为负责;当服务出现问题或引起民众不满时要有明确的责

任主体。公共参与对于推动政府责任的落实,不断增强政府对民众需求的快速回应能力,对于提高公共服务的供给水平具有重要意义。

公众参与要求政府与公民之间进行双向互动,要求地方政府注重对民意的收集和归纳,从而根据民情民意进行决策和管理,使公民的要求切实转化为现实的利益。这就要求政府从以己为中心转变为以公民为中心,根据本地的实际情况为公民提供多种参政形式畅通政治信息的流通途径,拓宽公民有序政治参与渠道。近年来,杭州市践行“以民主促民生”的工作机制,强调发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享、发展成效让人民检验,探索以民主推动“生活品质之城”的建设,为地方政府通过公众参与推动公共需求导向的服务型政府建设提供了宝贵的经验和有益的启示。杭州市把“以民主促民生”的工作机制概括为“四问四权”,即问情于民落实知情权,问需于民落实选择权,问计于民落实参与权,问绩于民落实监督权,使公共政策从制定、执行到评估监督都有民主的机制和程序,从而保障民生问题得到符合民意的有效解决,通过吸引广大市民广泛积极参与解决民生问题。如广受市民关注的“停车新政”、中山路综合保护和有机更新工程、“公交优先”、建立免费自行车租赁系统、庭院改善工程等一系列民生工程就是通过该机制得到有效解决的。

杭州以“民主促民生”的实践为公共需求导向的服务型政府建设提供了一个有效的模式,这一实践表明,只有全面了解民情、民意,才能有效地解决民众最关心的民生问题,而民主机制正是解决民生问题的重要保障。政府只有问情于民、问需于民、问计于民、问绩于民,落实人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权,切实发挥人民的主体作用,才能真正建设公共需求导向的服务型政府,才能真正实现人民群众的根本利益。(作者分别为浙江大学公共管理学院教授、博导,浙江大学城市学院助理讲师;此文系浙江大学城市学院教师科研基金课题《以民主促民生,建设公共需求导向服务型政府》研究成果,项目编号:J-09038)《人民论坛》

注释

①[美]布坎南:“宪法经济学”,中译文载《市场社会与公共秩序》,北京:三联书店,1996年,第341页。

②张成福:“责任政府论”,《中国人民大学学报》,2000年第2期。

③刘熙瑞:“服务型政府:本质及其理论基础”,《国家行政学院学报》,2004年第5期。